УДК 336.6+336.12

К ВОПРОСУ О НЕРАВНОМЕРНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Н.А. Урман

Институт экономики и управления Хакасского государственного университета им. Н.Ф. Катанова, г. Абакан

На основе анализа экономического развития 10 регионов выявляются значительные диспропорции в уровнях динамики финансовой обеспеченности на душу населения в независимости от уровня от состояния экономики. Делается попытка оценки влияния экономических показателей на состояние налоговой базы, и как результат, на качество наполнения региональных бюджетов. По результатам делается вывод о необходимости существенного повышения качества экономического, а значит и бюджетного планирования.

Социально-экономические реформы в России осуществляются уже 15 лет. За этот период проведена масштабная приватизация государственной собственности. В настоящее время во всех производственных отраслях доля частной и смешанной с участием иностранного капитала форм собственности превышает 80 %. Последние пять лет ускоренными темпами идут институциональные преобразования в сфере услуг.

На этой основе продолжает формироваться новая налоговая база бюджетов всех уровней. Это стало возможным в результате введения в действие основополагающих законодательных актов: Гражданского, Бюджетного, Налогового, Таможенного, Земельного и других кодексов Российской Федерации. Под воздействием продолжающихся рыночных реформ вносятся коренные изменения и в названную законодательную базу. Вместе с тем, глубокие преобразования экономики пока не позволили достичь дореформенного уровня в производстве важнейших видов продукции, производительности труда и в уровне реальных доходов населения. Одновременно с этим продолжает углубляться степень дифференциации в экономическом и социальном отношении между субъектами Федерации, оказавшимися в зонах добычи экспортных природных ресурсов и крупных финансовых потоков, с одной стороны и регионами, имеющими предприятия военно-промышленного комплекса, машиностроения, легкой промышленности, сельского хозяйства, стройиндустрии, с другой стороны.

В данной статье мы не ставим задачу в выявлении причин такого хода реформ, и их результатов. Мы считаем, что в условиях перехода к рыночной экономике усиливают свое действие глубинные факторы неравномерности экономического и социального развития. Прежде всего, к ним необходимо отнести научно-технический прогресс, который при сломе социалистических методов планирования и финансирования пока не получил должных рыночных методов управления и инвестирования уже наработанных странами с развитой рыночной экономикой. Кроме того, в большинстве регионов страны, имевших до начала преобразования многоотраслевую экономику с преобладанием обрабатывающих отраслей, за прошедшие 15 лет сформировалась фактически моноотраслевая экономика сырьевой направленности. К этому нужно отнести и действия инфляции. Гиперинфляция 1992–1995 гг. практически мгновенно уничтожила накопленный фонд амортизации страны и каждого предприятия в отдельности, многолетние сбережения населения как источники расширенного воспроизводства. Это коренным образом подорвало на многие годы развитие налоговой базы страны, обескровило источники развития кредитной системы в виде банков, страховых компаний, частных пенсионных и инвестиционных фондов.

Все перечисленные и многие другие факторы существенно усилили неравномерность в развитии регионов, отраслей и продолжают углублять противоречия между главной целью рыночных реформ и достигнутыми результатами, между выдвинутыми задачами, которые приходится решать и методами, используемыми для их реализации.

Одним из таких противоречивых методов является метод реформирования межбюджетных отношений. Одной из коренных причин столь медленного и болезненного преобразования межбюджетных отношений выступает противоречие между попыткой усилить плановые начала при формировании федерального, регионального и муниципального бюджетов на основе ускоренного сокращения государственных регуляторов в развитии экономики как основы налоговой базы. Это проявляется на макроэкономическом региональном и местном уровне в том, что законодательно, т.е. директивно, в абсолютных цифрах на каждый очередной год устанавливаются доходы и расходы бюджетов. Но основой для утверждения фактически плановых, директивных, а это и значит плановых цифр (заданий) выступают весьма сомнительные прогнозные расчеты, составляемые по факту прошлого хозяйственного года и предполагаемым темпам роста на очередной бюджетный год. В условиях конкуренции частные предприятия не обязаны знакомить кого-либо со своими бизнес-планами, кроме случая регистрации проспекта эмиссии. Сами же крупные, средние и мелкие корпорации и фирмы под влиянием требований научно-технического прогресса, машинного производства и жесткой конкуренции уже многие десятилетия разрабатывают и утверждают своими законодательными органами как краткосрочные, так и долгосрочные

глубоко обоснованные планы и программы. Это противоречие настолько очевидно при отказе от регулирующей роли государства, что только в последние три года под давлением медленно и неудачно проводимых реформ и ежегодной двузначной инфляции пришлось согласиться с директивным установлением при формировании проекта бюджета параметров увеличения цен и тарифов на товары и услуги государственных монополий: РАО ЕЭС России, ГАЗПРОМ, РЖД и ЖКХ. Но это лишь первый и самый незначительный шаг. Более сложным предстоит отказ родным госмонополиям в получении сверхдоходов.

С одной стороны, крупный и средний бизнес все годы реформ ропщет на бюрократизм и засилье чиновников, которые якобы сдерживают бурное развитие предпринимательства в России. На это постоянно указывает куратор и главный методист наших реформ Международный валютный фонд. С другой стороны, с не меньшей силой депутаты законодательных органов всех уровней России, члены Правительства и даже Президент постоянно сетуют на неуправляемость вышеназванных компаний и региональных монополий, на сложность борьбы с монополизмом, установление цен, разделение сфер влияния на рынке различных товаров и услуг.

Данные противоречия будут действовать постоянно. И разрешать их придется методами совершенствования правовой основы, косвенного регулирования экономикой, формированием методической базы индикативного планирования. Опыт стран с развитой рыночной экономикой во второй половине XX в. на это убедительно указывает. Поэтому реформирование налогового, бюджетного законодательства будет давать более качественные результаты тем быстрее, чем раньше мы откажемся от господствующих идеологических стереотипов. Кратко суть их состоит в том, что мы только после серии проб и ошибок приходим к признанию необходимости планирования не только бюджетных, но и экономических процессов. Доказательством этому является разработка и принятие отдельных программ по развитию тех или иных отраслей и подотраслей, регионов, в частности инфраструктурных отраслей. Подтверждением этому является следующее положение из Бюджетного послания Президента РФ на 2006 г.: «Необходим комплексный учет бюджетных последствий, проводимых структурных преобразований в экономике и социальной сфере. В противном случае бюджет становится фактором макроэкономической нестабильности» [1].

Это положение прямо подчеркивает пока сохраняющийся во многом некомплексный подход в анализе и прогнозировании экономического развития, который приводит к существенным просчетам в планировании бюджетных доходов и расходов. В качестве примера можно назвать ход выполнения доходной части бюджета страны за 9 мес. 2005 г., по итогам которых профицит уже достиг 1,2 триллиона р.

За предыдущие годы по оценке Министерства экономического развития и торговли (далее по тексту МЭРТ) было утверждено более 400 программ, но по его же признанию, при разработке программы «Сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов» «ни одна из федеральных программ регионального развития, принимавшихся в 1992–1998 гг., не была выполнена ни с позиций продекларированных в ней целей, ни по объемам годовых программных мероприятий или финансирования» [2].

Это означает, что реформирование межбюджетных отношений, начатое на основе новой редакции Бюджетного и Налогового кодексов, опираясь на такое развитие экономики регионов, будет продолжать углубление степени дифференциации в уровне их развития [3, 4].

Доказательством этого являются результаты всех лет развития экономики России после дефолта 1998 г. Начиная с 1999 г., вот уже 7 лет экономика России и ее регионов, за исключением «горячих точек», развивается в достаточно благоприятных условиях. Поскольку они общеизвестны, мы останавливаться на них не будем. Для анализа конкретной ситуации в социально-экономическом развитии регионов мы выбрали 10 территорий.

Мы исходили, во-первых, из того, что общим для этих регионов является в условиях относительно «спокойного» (бескризисного) развития уже сложившийся определенный уровень налоговой базы, бюджетной обеспеченности и инвестиционной привлекательности. Во-вторых, эти регионы расположены в разных географических и экономических зонах, что позволяет выявить степень влияния природных, демографических, экономических, ценовых и других факторов. В-третьих, в целях выявления методов сокращения различий в уровнях развития мы для анализа выбрали данные регионы еще и потому, что делаем попытку оценить влияние межрегионального перелива капиталов через бюджетную и банковскую сети этих регионов.

В табл. 1 использованы материалы исследования и оценок, проведенных МЭРТ РФ при разработке вышеуказанной программы «Сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов». Несмотря на определенную условность приведенных в ней оценок (известно, что идеальных методик не бывает), используемые в ней 12 показателей позволяют с достаточно высокой степенью достоверности оценить уровень социально-экономического развития каждого региона. В числе критериев, взятых для оценки, есть группа ресурсных, рассчитанных на душу населения по паритету покупательной способности рубля (валовой региональный продукт (ВРП), основные фонды, инвестиции, объем внешнеторгового оборота) и доля занятых на малых предприятиях, финансовых в виде финансовой обеспеченности региона. Семью показателями дана характеристика уровня социального развития.

Таблица 1. *Демографический и экономический показатели развития регионов по состоянию на 01.01.2005 г.*

Регионы	Интегрированный уровень относительной кредитоспособности за 2004 г. по оценке АК&М	Интегрированный показатель развития региона за 2004 г. по методике МЭРТ	Численность населения на 01.01.05 г. (тыс. чел)	Территория (тыс. кв. км)	Валовой региональный продукт на душу населения по ППС, тыс. р	Место региона по объему ВРП на душу населения за 2004 г. по методике МЭРТ
1. Хакасия	26	60	541	61,9	59,08	58
2. Орловская	50	34	842,4	24,7	82,94	28
3. Карелия	55	39	703,1	172,4	70,25	41
4. Тамбовская	56	51	1144,8	34,3	65,36	48
5. Бурятия	59	78	969,2	351,3	51,9	69
6. Калмыкия	64	71	289,9	76,1	49,78	71
7. Марий-Эл	66	76	716,9	23,2	52,68	68
8. Читинская	68	84	1135,7	431,5	49,03	73
9. Магаданская	77	40	174,7	461,4	90,35	22
10. Тыва	78	85	307,6	170,5	29,67	86

Вторым документом для составления данной таблицы послужили результаты анализа, проведенного известным рейтинговым агентством АК&М при поддержке Совета Федерации Федерального Собрания РФ за 2004 г. «Исследование относительной кредитоспособности субъектов РФ». Для расчета относительной кредитоспособности АК&М использовало 7 критериев, определяющих финансовое состояние региона и 5, определяющих уровень экономического развития региона. Большим положительным моментом оценок данного агентства является то, что оно накопило по российским меркам долгосрочный опыт выявления степени кредитоспособности всех субъектов Федерации.

Сопоставление оценок по показателю «Интегрированный уровень относительной кредитоспособности за 2004 год», рассчитанному АК&М и по показателю «Интегрированный показатель развития региона за 2004 год», рассчитанный МЭРТ указывает на очень высокую степень различий в уровнях социально-экономического развития территорий и, как результат, на не менее значительные различия в их кредитоспособности и бюджетной обеспеченности.

На этом этапе анализа влияние численности населения и размеров территории на степень различия в развитии регионов практически не заметна. В тоже время при оценке ресурсной базы местных инвестиционных источников существенную роль начинает играть именно численность населения, в том числе работающего, жителей пенсионного возраста, и компаний: наполненности бюджета, вкладов населения, средств юридических лиц в банках, капитала местных страховых кампаний и инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов. Эти факторы в долгосрочном плане становятся, чуть ли не решающими при разработке (оценке) перспектив роста налоговой базы.

Ни один из 10 регионов не может быть отнесен как по интегрированному показателю МЭРТ, так и по аналогичному показателю АК&М и по показателю ВРП на душу населения к территориям с относительно устойчивым уровнем развития. Именно это не позволяет им по названным критериям занимать лидирующее положение. Данные графы 2 указывают, что по уровню относительной кредитоспособности из названных 10 регионов среди 79 субъектов Федерации заняли в 2004 г. от 26 (Хакасия) до 78 (Тыва). При этом республики: Хакасия, Карелия, Бурятия, а также Орловская и Тамбовские области имеют средний уровень кредитоспособности, занимая в рейтинге места с 26 по 59, а другая группа из 5 регионов (Читинская и Магаданские области, республики Калмыкия, Марий-Эл, Тыва) имеют самый низкий показатель относительной кредитоспособности. Среди них Калмыкия занимает самое высокое 64 место в рейтинге, а Тыва – 78, последнее.

Одновременно по интегрированному показателю уровня развития региона из 5 территорий Магаданская область занимает более высокое положение в стране (40 место по оценке МЭРТ). А республика Бурятия по этому же показателю занимает 78 место из 88 субъектов Федерации. На значительную степень дифференциации в развитии 10 регионов указывают их места по объему ВРП на душу населения за 2004 год по методике МЭРТ (графа 7, табл. 1). Только Магаданская область, занимая 22 место среди 88 субъектов Федерации, имеет более широкие возможности по развитию налогооблагаемой базы даже по сравнению с Орловской областью (28 место) и республиками Карелия (41) и Хакасия (58). Другие 4 территории из нижней части таблицы (Калмыкия, Марий-Эл, Читинская и Тыва) и по этому показателю имеют самую узкую налогооблагаемую базу.

Естественно, что данные территории пока не обладают даже средними возможностями самостоятельного развития налоговой базы. Данный вывод мог бы быть преждевременным по итогам трех-пяти лет реформирования. Сегодня, по прошествию 15 лет, когда коренным образом изменилась отраслевая структура хозяйства, без значительных объемов бюджетных и частных инвестиций успешно развивать налоговую базу данные территории уже не могут.

Первая группа регионов, которую составляют республики Хакасия и Карелия, Орловская и Тамбовские области занимает по данным трем показателям места, которые позволяют использовать в существенной мере и собственные источники развития.

В структуре экономики этих территорий есть предприятия и отрасли, обладающие высокой конкурентоспособностью, в том числе и на мировых рынках. Они за счет собственных и привлеченных средств ведут техническое перевооружение и расширяют производство. Наряду с конкурентоспособными фирмами в этой группе регионов более интенсивно развивается малый и средний бизнес, что создает позитивные условия для дальнейшего расширения налоговой базы.

Вместе с тем, действующая система законодательно разрешенного порядка перенесения юридического адреса из одного субъекта Федерации в другой, а также смены организационно-правовой формы существенным образом ежегодно изменяет налоговую базу очень многих регионов. Так, в течение 15 лет хода реформ во всех регионах страны ежемесячно сохраняется очень высокий удельный вес убыточных предприятий, что свидетельствует в большей степени не о реальной убыточности, а о несовершенстве законодательной базы, позволяющем многократно менять организационно-правовую форму с целью неуплаты налогов. Например, в 2004 г. руководство РАО ЕЭС России намеревалось перенести юридический адрес Саяно-Шушенской ГЭС из Хакасии в другой субъект Федерации, что могло повлечь уменьшение налоговых поступлений в бюджет республики в сумме около 500 млн р, а это почти 10 % консолидированного бюджета. Еще большую потерю может понести доходная часть бюджета республики Калмыкия, если ряд компаний перенесут свой юридический адрес в другой регион [5]. И, не смотря на уже неоднократные, казалось всеобъемлющие и комплексные шаги по совершенствованию налогового, бюджетного, таможенного кодексов и других законодательных актов, Правительству, Федеральному Собранию и Президенту пока не удается стабилизировать налогооблагаемую базу практически всех субъектов Федерации [1, 6–9].

На основе табл. 2 рассмотрим нарастающую степень дифференциации финансового состояния регионов. Как свидетельствует доля собственных доходов в общем объеме доходов, наиболее полно доходы бюджета формируются за счет собственной налоговой базы в республиках Карелия, Хакасия и Орловской области. У них доля собственных доходов превышает среднероссийский показатель. Это подтверждает и место данных территорий по интегрированному показателю развития регионов по методике МЭРТ (см. табл. 1). Бюджеты Тамбовской области и республики Калмыкия на 57,4 и 55,1 % соответственно формируются за счет собственных доходов, что свидетельствует о средних возможностях их налоговых баз. А вот бюджеты республик Бурятия, Тыва и Читинской области менее чем на 40 % формируются за счет собственных доходов регионов. Особо необходимо отметить слабую собственную доходную базу Магаданской области, которая составила в 2004 г. 28,2 %, хотя по интегрированному показателю МЭРТ она занимала в этом же году 40 место, а по ВРП на душу населения – еще более высокое 22 место в России. Справедливости ради надо отметить, что высокий показатель по ВРП скорее всего можно объяснить не возросшими его объемами, а быстрым и существенным сокращением численности населения.

О существенных недостатках действующих методик межбюджетных трансфертов свидетельствуют очень противоречивые показатели большой группы регионов, имеющих низкую долю собственных доходов. Так по финансовой обеспеченности на душу населения по паритету покупательной способности самое высокое положение занимают Магаданская область, республики Калмыкия, Бурятия и Тыва, в которых на душу населения приходится от 27 до 17,9 тыс. р. При этом отношение объема долга республики Тыва, Магаданской и Орловской областей более чем вдвое превышает доходную часть их бюджетов.

Таблица 2. *Критерии, определяющие финансовое состояние и уровень экономического развития региона за 2004 г.*

Регионы	Доля собственных доходов в общем объеме доходов, %	Отношение объема долга к объему доходов бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета, %	Финансовая обеспеченность на душу по ППС, тыс. р	Отношение задолженности по налогам к общему объему налоговых платежей, %	Доля прибыльных предприятий, %, январь-август 2005 г	Среднедушевые денежные доходы, на 01.10.05 г. р/мес.
1. Карелия	67,05	33,92	13,42	33,24	55,3	7055,6
2. Орловская	66,02	109,72	12,99	18,74	59,7	5120,2
3. Хакасия	63,62	6,58	11,23	18,53	58,2	4292,3
4. Тамбовская	57,44	24,16	10,27	26,29	51,9	5715,2
5. Калмыкия	55,15	9,90	23,4	201,68	37,6	2564
6. Марий-Эл	43,48	20,78	12,33	42,77	58	3317,8
7. Читинская	39,95	10,83	12,09	166,07	49,9	5735,3
8. Бурятия	39,04	39,56	23,29	20,59	54,4	5888,3
9. Магаданская	28,19	129,81	27	68,08	46,4	10613,9
10. Тыва	10,31	201,72	17,94	36,81	43,2	4031,9
Среднее значение, Россия	63,07	34,88		32,39	63,5	8113,7

Характерным признаком в экономическом развитии таких регионов как республики Калмыкия и Тыва, Магаданская и Читинская области является высокий удельный вес убыточных предприятий (от 62,4 % в республике Калмыкии до 50,7 % в Читинской области). Такое положение сохраняется все 7 лет после дефолта, что свидетельствует о глубинных факторах, сдерживающих поступательное расширенное воспроизводство. Это запредельный износ основных фондов, коренная перестройка отраслевой структуры, в результате которой произошла быстрая утрата уровня квалификации рабочей силы.

При таком финансовом состоянии действующих предприятий в данных регионах тоже длительное время сохраняется высокая задолженность по налогам. Отношение сумм задолженности к объему налоговых платежей (графа 5) колеблется от 201,7 % в республике Калмыкия до 36,8 % в республике Тыва. А так как падение объемов производства в ходе реформ в основных отраслях данных территорий было многократным, то не случайно доля собственных доходов в их бюджетах так незначительна.

И только за счет действующей системы межбюджетных отношений именно в этих регионах обеспеченность на душу населения, рассчитанная МЭРТ по паритету покупательной способности в 2004 г. (графа 4) была одной из самых высоких в России. Достаточно сказать, что в Липецкой области, которая по интегрированной оценке и МЭРТ и АК&М заняла в России 5 и 3 места соответственно, финансовая обеспеченность на душу населения составила 23,7 тыс. р, а в Магаданской области – 27 тыс. р, в республике Калмыкия – 23,4 тыс. р, в республике Бурятия – 23,3 тыс. р и в республике Тыва – 18 тыс. р.

В тоже время в регионах с существенно лучшими показателями, приведенными в табл. 1 и 2 финансовая обеспеченность на душу практически вдвое ниже.

Вывод практически сделала сама экономическая практика последних 15 лет. Если в краткосрочном плане 2–4 года методы межбюджетных трансфертов позволяют поддерживать примерно одинаковый уровень финансовой обеспеченности населения регионов, попавших в ходе реформ в различные социально-экономические условия не по своей воле, то в долгосрочном периоде 10, 20, 30 лет данные методы перелива бюджетных средств из регионов, борющихся фактически за свое развитие, в пользу субъектов Федерации не предпринимающих долгосрочных мер к преодолению отсталости, сознательно силами федеральных и региональных органов власти консервируют и даже усиливают длительную их стагнацию [10].

В целом же такая политика усиливает дифференциацию в развитии всех субъектов Федерации и снижает общие темпы развития России.

Для преодоления данной тенденции необходимы комплексные долгосрочные меры по восстановлению и развитию всех многоотраслевой структуры экономики всех регионов, и отставших в особенности. Без формирования экономических стимулов к развитию, собственной налоговой базы еще никому создать не удалось.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ о бюджетной политике в 2006 г. // Финансы. – 2005. – № 6. – С. 3–7.
2. Постановление Правительства РФ от 11.10.2001 г. № 717 Федеральная целевая программа. Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. до 2015 г.)
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части I и II. По состоянию на 01.01.2005 г. – М.: НАЛОГ-ИНФО, 2005.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ. Официальный текст с изменениями и дополнениями на 01.12.2004 г. – М.: Экмос, 2005.
5. Пансков В.Г. Бюджетная реформа: нерешенные вопросы налогового обеспечения финансовых потребностей субъектов Федерации и муниципальных образований // Российский экономический журнал. – 2005. – № 9–10. – С. 26–32.
6. Голикова Т.А. Основные направления реструктуризации бюджетного сектора и совершенствования бюджетного процесса // Финансы. – 2004. – № 2. – С. 3–6.
7. Пронина Л.И. Бюджетно-налоговое законодательство и реформа федеративных отношений // Финансы. – 2004. – № 3. – С. 19–23.
8. Бирюков А.Г. О методологии распределения средств фонда регионального развития // Финансы. – 2004.– № 5. – С. 11–15.
9. Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения: направления совершенствования // Финансы. – 2004. – № 6. – С. 3–6.
10. Яндиев М. Когда сальдо в минусе // Российская газета. – 13.12.2005 г. – № 45(536). –С. 1,5.